



CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ

minilekcja obywatelska

ROLA SAMORZĄDU W POLSCE.

WIĘCEJ CZY MNIEJ
SAMODZIELNOŚCI?



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski

Polecamy nasze podręczniki do WOS-u

do szkoły
podstawowej
i ponadpodstawowej



Więcej informacji na:

- koss.ceo.org.pl/
- [koss.ceo.org.pl/facebook](https://www.facebook.com/koss.ceo.org.pl/)

Na tej lekcji dowiesz się, jaką rolę pełni samorząd w Polsce i dlaczego powinien mieć większą samodzielność

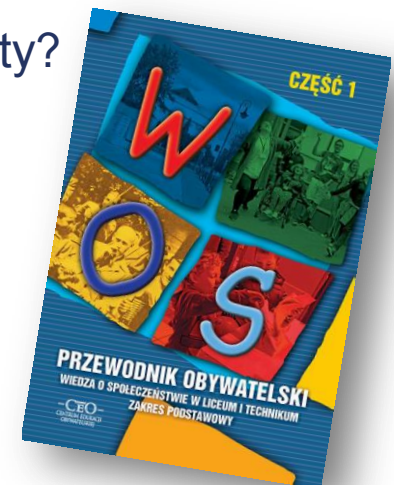


Na lekcji będziesz szukać odpowiedzi na pytania

- Co rozumiemy przez decentralizację władzy?
- Jakie znaczenie z punktu widzenia decentralizacji władzy ma samorząd terytorialny?
- Jakie zasady ustrojowe uzasadniają potrzebę większej samodzielności samorządów? Jak wygląda ich realizacja w praktyce?
- Jakie spory toczą się ostatnio wokół decentralizacji władzy? Jakie miejsce w dyskusji zajmuje podział kompetencji i zadań oraz środków finansowych pomiędzy administrację rządową i samorządy? Jak można rozwiązać te konflikty?

Przeczytaj
wcześniej

- Bez państwa ani rusz, s. 159–161
- Rządźmy się sami, s. 240–247



Kilka słów o autorze

Stanisław Zakroczymski – prawnik, historyk, doradca prawny Szymona Hołowni podczas kampanii prezydenckiej 2020 roku. Autor wywiadu-rzeki z profesorem Adamem Strzemboszem *Między prawem i sprawiedliwością* (Więź 2017), współautor raportu *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, a także artykułów naukowych i popularno-naukowych o tematyce prawnej i ustrojowej. Stały współpracownik Centrum Edukacji Obywatelskiej i Domu Spotkań z Historią w Warszawie, autor wielu materiałów edukacyjnych, w tym m.in. scenariuszy lekcji, *Narodowa Lekcja o Samorządzie Terytorialnym*, wydanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Obecnie pisze doktorat na Uniwersytecie Warszawskim na temat relacji między samorządem terytorialnym a władzami centralnymi.

Decentralizacja władzy publicznej

Władza w państwach demokratycznych jest najczęściej **zdecentralizowana**. Dobrym tego przykładem jest działalność **samorządów**.



Przez **decentralizację** rozumie się proces przekazywania organizacjom niepodporządkowanym rządowi funkcji publicznych pozostających dotąd wyłącznie w kompetencjach władz centralnych.

Zasady ustrojowe

- ➔ zasada pomocniczości (preambuła konstytucji) wraz z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 16)
- ➔ zasada domniemania kompetencji (art. 163 i 164)
- ➔ zasada adekwatności środków i zadań (art. 167 ust. 4)





W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...), ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Zasada pomocniczości

To jedna z zasad ustroju Polski, zgodnie z którą organy publiczne włączają się w rozwiązywanie problemu dopiero wtedy, gdy ludzie lub społeczności, których on dotyczy, nie mogą poradzić sobie z nim same.





Art. 16. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

30 LAT SAMO RZĄD NOŚCI

**”Samorządność
lokalna jest
wielkim
osiągnięciem
demokratycznej
transformacji
Polski”**

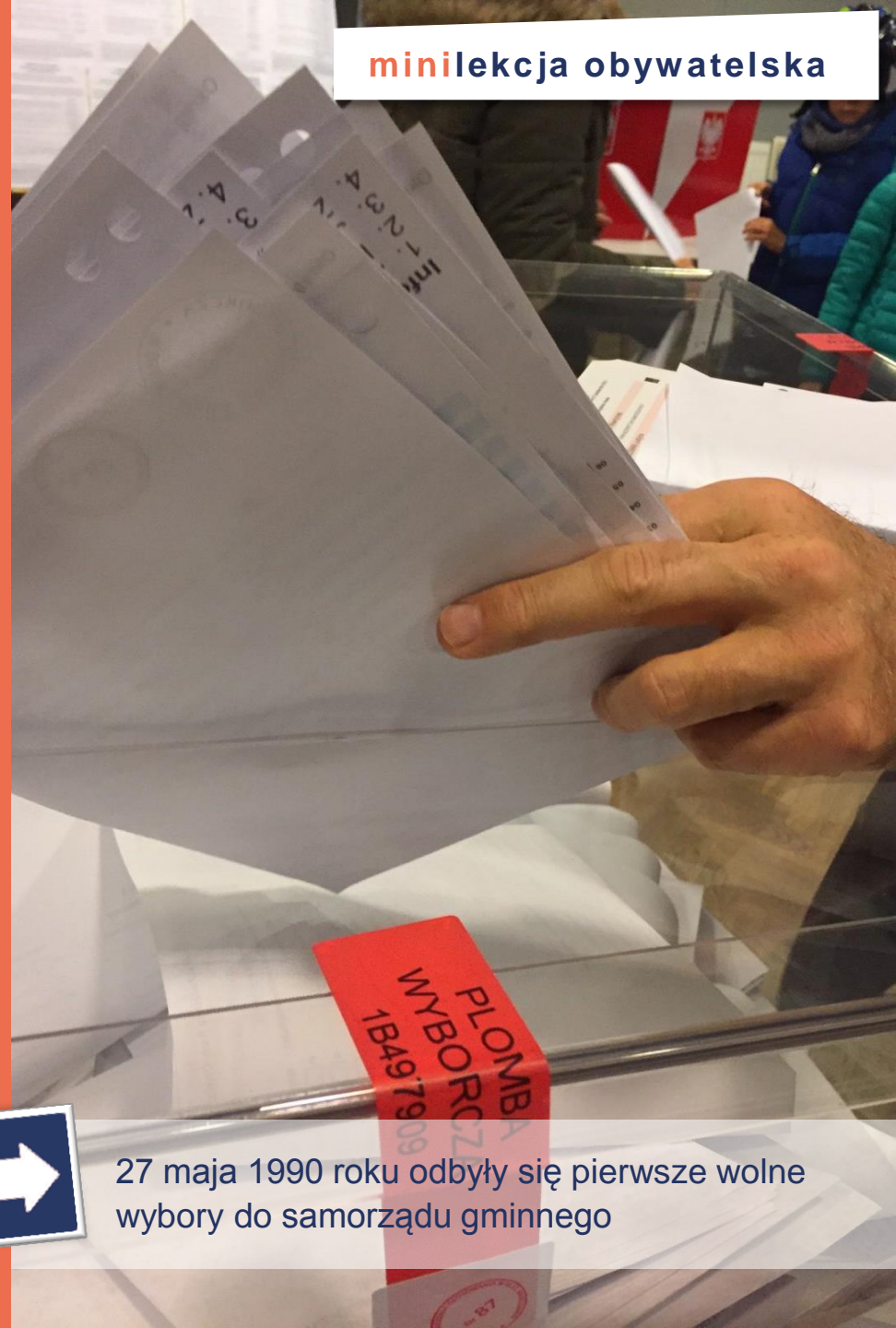
*Polska samorządów.
Silna demokracja,
skuteczne państwo,
red. D. Sześciło,
Fundacja im. Stefana
Batorego, Warszawa
2019*

30 lat polskiej samorządności

- 1990 – przywrócenie samorządu w gminach
- 1998 – w ramach reformy administracyjnej wprowadzenie samorządu powiatowego i wojewódzkiego
- 2002 – wprowadzenie prezydentów, burmistrzów i wójtów z wyborów bezpośrednich



27 maja 1990 roku odbyły się pierwsze wolne wybory do samorządu gminnego



Przewrócona drabina

Gdy mówimy o samorządowej drabinie, to mamy na myśli nie drabinę stojącą, ale przewróconą. Żaden szczebel w tym systemie nie znajduje się **wyżej od innych**.

Każda jednostka samorządu terytorialnego **działa niezależnie**, w ramach swoich kompetencji i realizując powierzone sobie zadania.

Fot. Nick Watts
/Flickr.com





Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 164. 1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.

3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej



Obywatele a samorząd terytorialny



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski

* gdy ukończą 18 lat



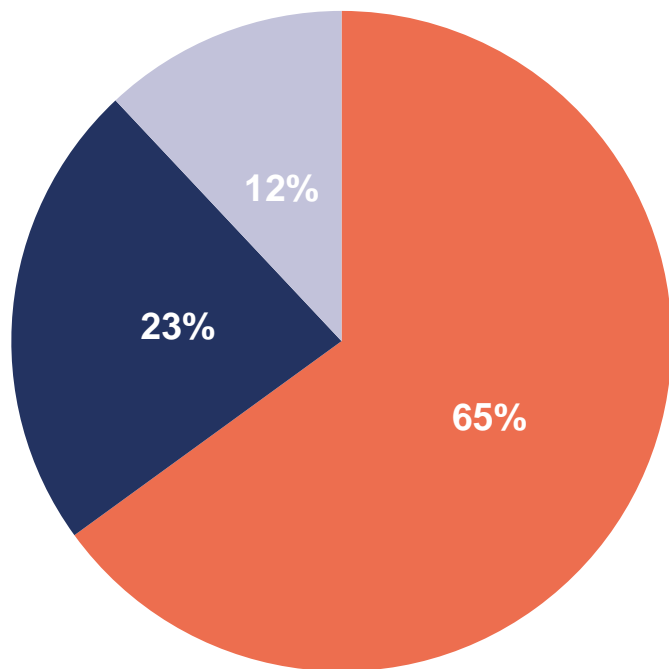
CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ



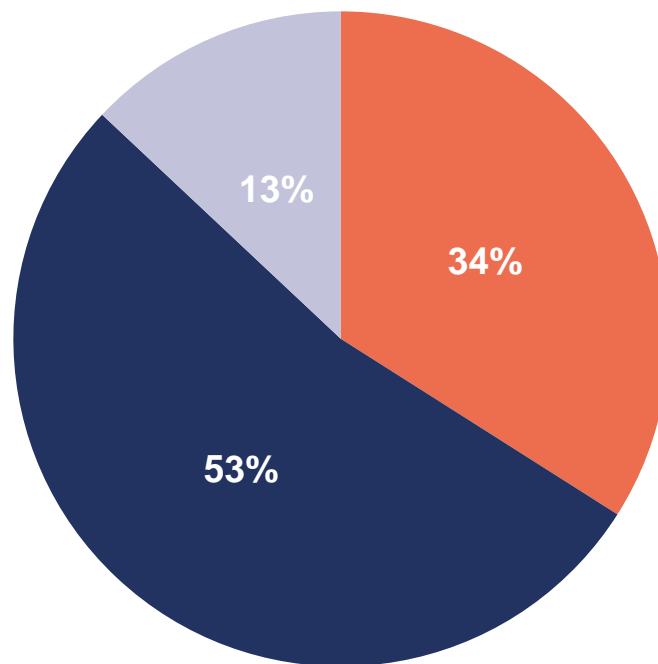
Duże zaufanie do władz samorządowych

Treść pytania: Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?

Władze lokalne miasta/gminy



Sejm i Senat



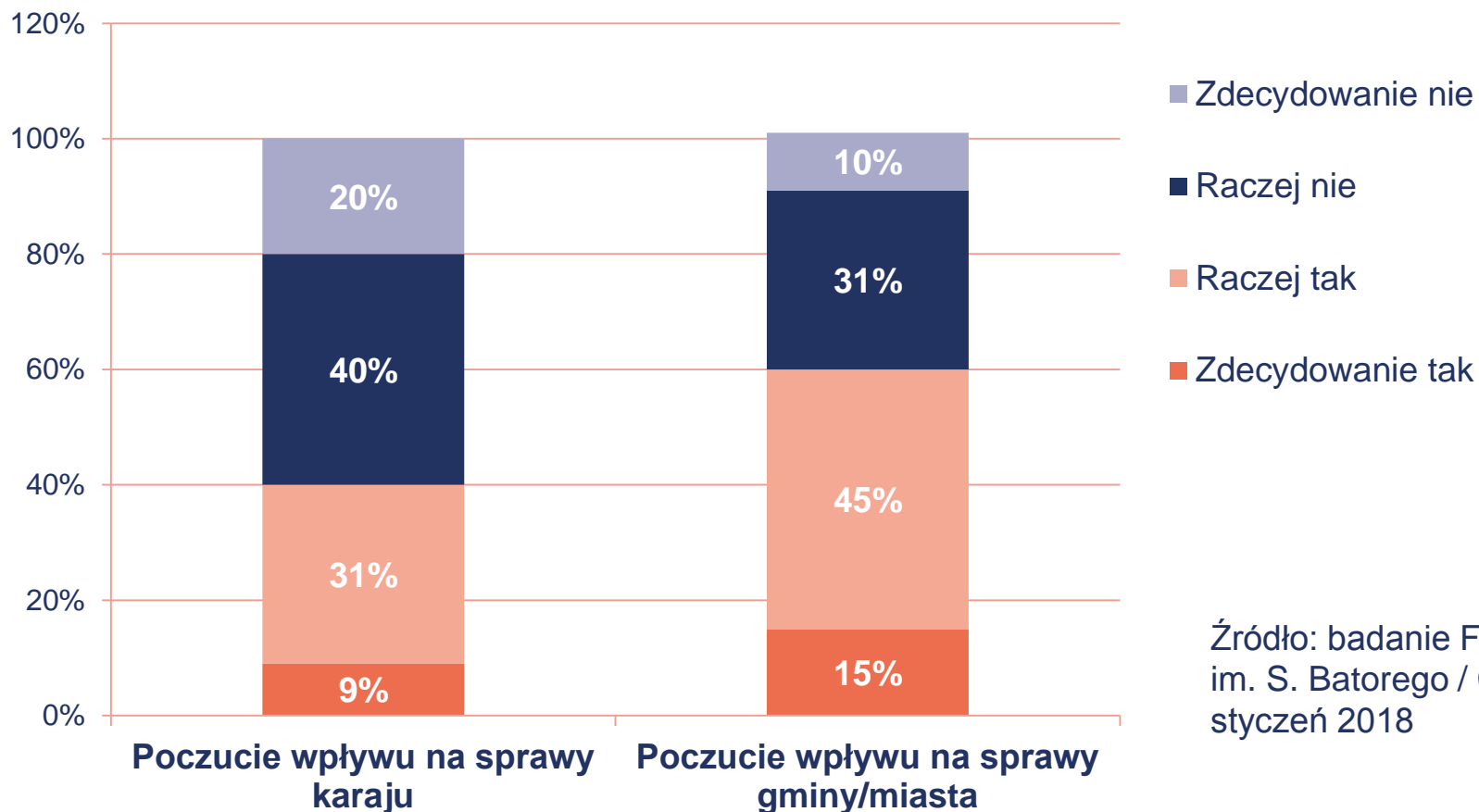
- Tak
- Nie
- Trudno powiedzieć

Źródło: *O nieufności i zaufaniu*, komunikat z badań, CBOS, nr 35/2018, s.9.



Wysokie poczucie wpływu na sprawy lokalne

Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie raczej jak Pan(i) mają wpływ na sprawy kraju czy swojego miasta/gminy?



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego / CBOS, styczeń 2018



Rusz głową, czyli ćwiczenia i zadania

Według badań CBOS z 2018 roku władze samorządowe cieszą się największym zaufaniem spośród instytucji władzy. O ile zaufanie do samorządu deklaruje 65% badanych (23% deklaruje brak zaufania), o tyle w przypadku władzy ustawodawczej proporcje te są niemal odwrócone: parlamentowi ufa zaledwie 34% badanych, a nie ufa 53%. Jak myślisz, z czego wynikają te różnice?



Rys. Piotr Rychel

„Interfejs” państwa

Samorząd gminny, miejski, powiatowy, a czasem też i wojewódzki, jest dziś „interfejsem” państwa, głównym organizatorem i świadczeniodawcą usług publicznych.



Przykłady

- ochrona zdrowia (własność szpitali)
- edukacja (prowadzenie szkół)
- gospodarka komunalna (oczyszczanie ścieków, wodociągi).

Samorządowy gospodarz

Zakres władzy samorządów w Polsce jest obecnie duży. To one prowadzą szkoły publiczne i są odpowiedzialne za muzea, biblioteki, przychodnie i szpitale. Zajmują się ładem przestrzennym, drogami i ochroną środowiska. Odpowiadają też za dostarczanie wody do naszych domów i oczyszczanie ścieków.



fot. Archiwum



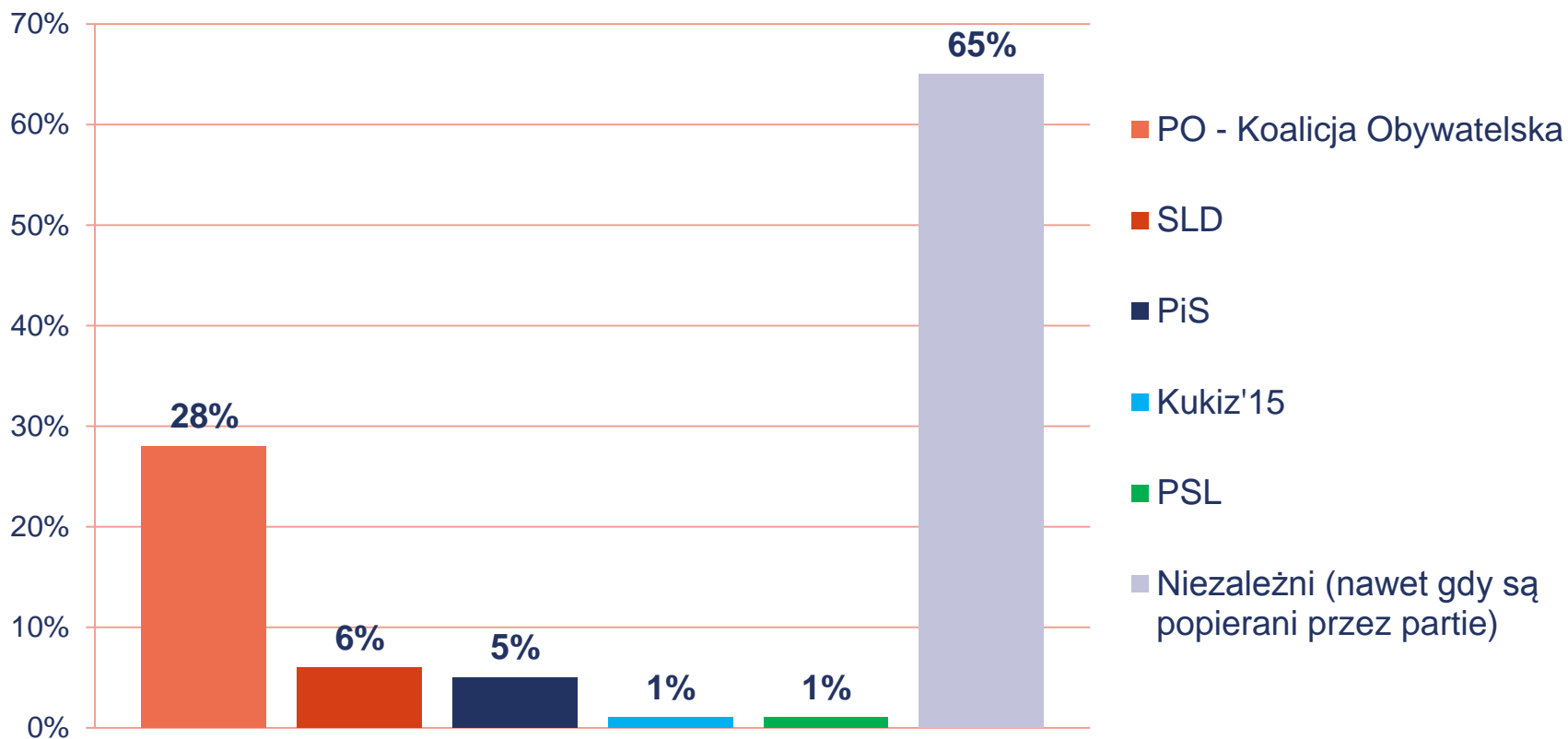
Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski

Grodzisk Mazowiecki,
Centrum Kultury,
fot. Związek Miast
Polskich, miasta.pl



Profile polityczne prezydentów 107 miast (kandydatów i/lub członków partii) Wybory samorządowe 2018



Źródło: oko.press



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski



CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ

Zawiłe relacje

Narastający już od ponad dekady kryzys w relacjach między państwem a samorządem przybrał zdecydowanie na sile po roku 2015.

Można powiedzieć, że obecna większość rządząca realizuje politykę **recentralizacyjną**.



Rys. Piotr Rychel

Dekomunizacja ulic

Józef Lewartowski czy Marek Edelman?
O tym, który z nich zostanie patronem ulicy na warszawskim Muranowie zdecydował ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny. Konieczność zmiany nazwy podyktowana została ustawowym „zakazem propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego” z 2016 roku.

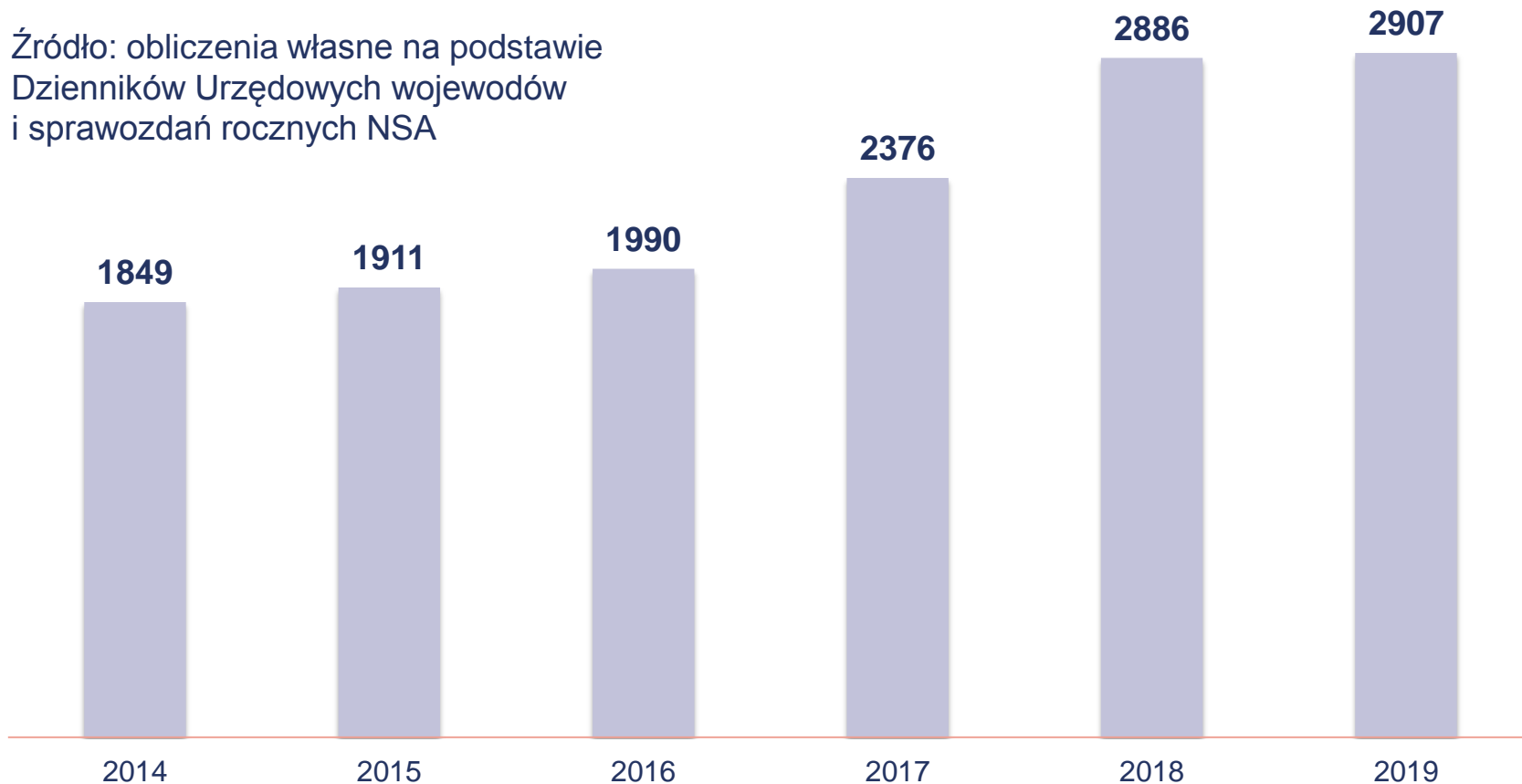
Plakat nawiązujący do dekomunizacji ulicy J. Lewartowskiego, fot. Wikipedia Commons





Rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze wojewodów

Źródło: obliczenia własne na podstawie Dzienników Urzędowych wojewodów i sprawozdań rocznych NSA



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski

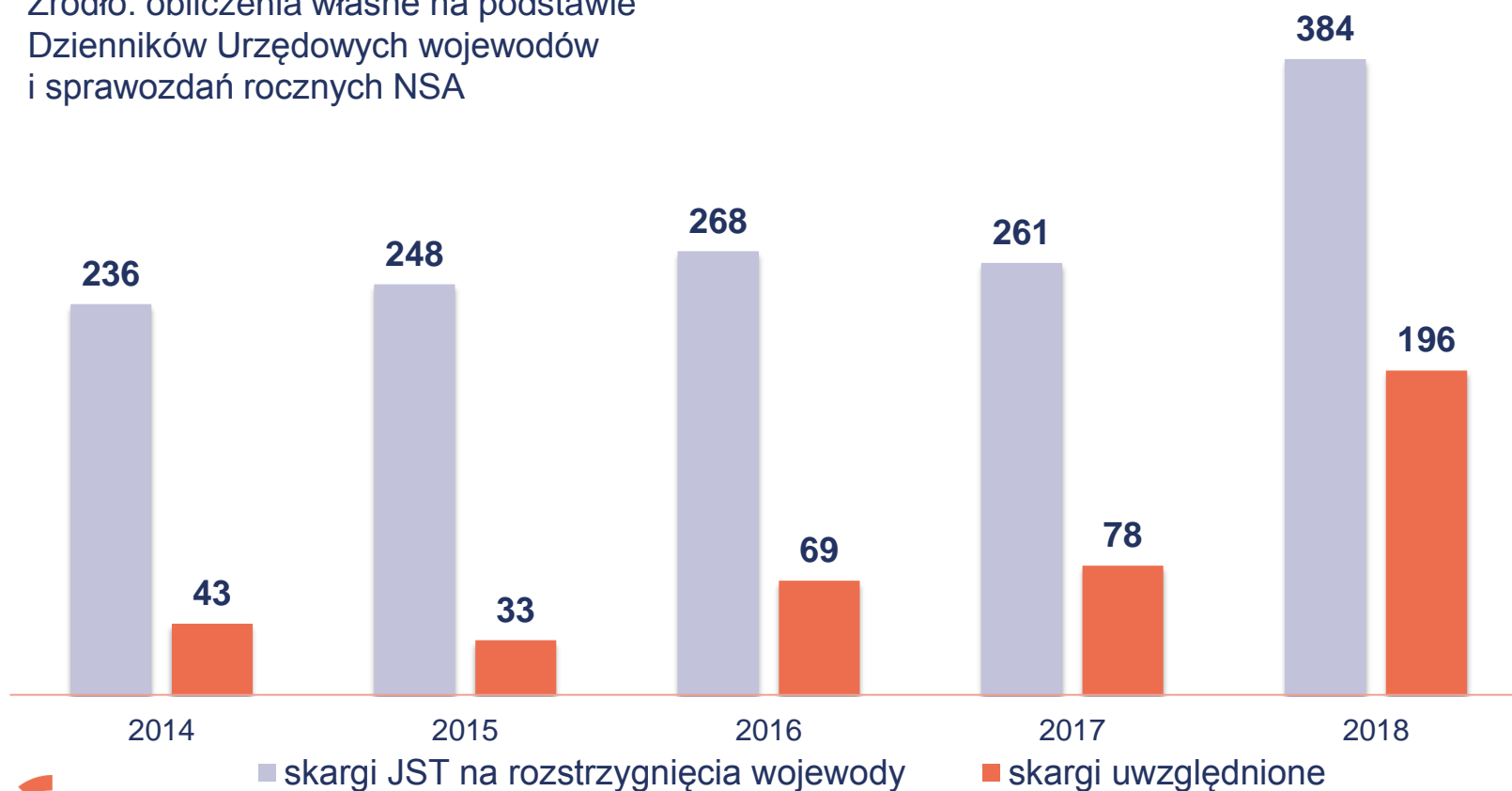


CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ



Skargi Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) na rozstrzygnięcia wojewody

Źródło: obliczenia własne na podstawie Dzienników Urzędowych wojewodów i sprawozdań rocznych NSA



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski



CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ

Subwencja oświatowa

Ustalony blisko 30 lat temu i wielokrotnie zmieniany mechanizm finansowania oświaty nie przystaje do rzeczywistości. Subwencja od państwa pokrywa tylko 85% wydatków samorządów na wynagrodzenia nauczycielskie. Nie starcza na inne potrzeby szkół, inwestycje i rozwój (Związek Miast Polskich 2019).





- Art. 167. 1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej



Subwencja oświatowa a budżet państwa

Rok	Subwencja oświatowa i inne środki przekazywane z budżetu samorządom na oświatę	Łącznie wydatki z budżetu państwa	Jaka część wydatków z budżetu państwa przekazywana jest samorządom na oświatę
	w mld zł		w proc.
2004	25,74	197,70	13,0
2011	39,04	302,70	12,9
2018	47,07	390,50	12,0

Źródło: *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004-2018, II Samorządowa Debata Oświatowa* [online], 11 kwietnia 2019 [dostęp: 18 listopada 2020], https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport_final_wysy_ka_i_www.pdf



„Luka” budżetowa

Rok	Środki przekazywane z budżetu państwa samorządom na oświatę	Wydatki samorządów na wynagrodzenia w oświacie	Wszystkie wydatki samorządów na oświatę
	w mld zł		
2004	25,74	25,52	34,05
2011	39,04	40,32	53,59
2018	47,07	50,55	70,50

Źródło: *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004-2018, II Samorządowa Debata Oświatowa* [online], 11 kwietnia 2019 [dostęp: 18 listopada 2020], https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport_final_wysy_ka_i_www.pdf



Samorządy a długi szpitali

Długi szpitali samorządowych wynoszą blisko **15 mld złotych** (dane za II kwartał 2020).

Pomimo że w 2019 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że NFZ nie może obciążać zadłużeniem budżetów samorządów, problem ten nadal nie został rozwiązany.

Fundusz Dróg Samorządowych

W ostatnich latach rząd przeznaczył kilka miliardów złotych na dotacje dla samorządów na rozwój infrastruktury drogowej w ramach **Funduszu Dróg Samorządowych**.

Decyzję o przyznaniu środków konkretnej gminie lub powiatowi podejmuje premier na podstawie rekomendacji wojewody i powołanej przez niego komisji.



Rys. Piotr Rychel

RAPORT – DOTACJE Z FDS



Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych
na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych

Dotacje z FDS

Z badań prof. Pawła Swianiewicza wynika, że samorzady rządzone przez wójtów z PiS otrzymały czterokrotnie wyższe dotacje z Funduszu Dróg Samorządowych niż gminy rządzone przez władze bezpartyjne lub pochodzące z partii opozycyjnych.



Rusz głową, czyli ćwiczenia i zadania

Na podstawie podręcznika oraz wiedzy zdobytej na lekcji obywatelskiej, rozważcie wspólnie: **Czy samorzady powinny mieć więcej, czy mniej samodzielności?**

Spróbujcie zapisać wnioski z waszej dyskusji w formie graficznego „metaplanu”. Pytaniem kluczowym może być: „Jaką samodzielnością cieszą się dziś samorzady w Polsce?”. Zgodnie z zasadami metaplanu odpowiedzcie na pytania:

- Jak jest?
- Jak powinno być?
- Dlaczego nie jest tak, jak powinno być?
- Co należy zmienić?

Ćwiczenie możecie wykonać w kilku grupach i porównać potem sporządzone na kartonach metaplany.



Słowniczek obywatelski

SAMORZĄD TERYTORIALNY – forma organizacji mieszkańców określonego rejonu powołana w celu zaspokajania potrzeb lokalnych i realizująca w tym celu zadania z zakresu administracji publicznej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

DECENTRALIZACJA – proces przekazywania organizacjom niepodporządkowanym rządowi funkcji publicznych pozostających dotąd wyłącznie w kompetencjach władz centralnych.

ZASADA POMOCNICZOŚCI – jedna z zasad ustroju Polski, a także funkcjonowania Unii Europejskiej. Zgodnie z nią organy publiczne włączają się w rozwiązywanie problemu dopiero wtedy, gdy ludzie lub społeczności, których on dotyczy, nie mogą poradzić sobie z nim same. Podobnie zasada pomocniczości w UE polega na tym, że wspólnota podejmuje działania tylko w takim zakresie i jedynie wówczas, gdy państwa członkowskie nie są w stanie same osiągnąć zakładanego celu.

ZASADA ADEKWATNOŚCI – wymóg zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych współmiernego do zakresu przypadających im do realizacji zadań publicznych. Zasada ta jest traktowana jako główne kryterium oceny finansów samorządu terytorialnego.

Nota od fundacji

Materiały zawarte w niniejszej lekcji mogą być wykorzystywane lub rozpowszechniane jedynie w celach edukacyjnych oraz wyłącznie z notą o prawach autorskich i ze wskazaniem źródła.



fot. Archiwum UM W



CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ

Dziękujemy za uwagę!

Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej

ul. Noakowskiego 10
00-666 Warszawa

www.ceo.org.pl
www.blog.ceo.org.pl



Wyjaśnij
politykę

Przewodnik
obywatelski

Kontakt

koss@ceo.org.pl

Źródła materiałów

Przewodnik obywatelski. Wiedza o społeczeństwie w liceum i technikum – zakres podstawowy. Cz. 1, Warszawa 2019 (nr dopuszczenia: 1031/1/2019) oraz podręczniki do WOS-u i materiały edukacyjne CEO